

ENSAIO

A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula

Wellington Lourenço de Almeida

Universidade de Brasília (UnB)

A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula

Resumo: Este artigo tem como foco a análise das consequências políticas da estratégia geral que orientou os programas-chave no âmbito do Governo Federal na área de direitos humanos, no quadriênio 2003-2006. Na primeira parte do texto, são discutidos temas considerados centrais para se pensar a trajetória dos direitos humanos no Brasil, a partir do fim do regime autoritário (1964-1985). O objetivo é contextualizar as vitórias e derrotas que marcam as tentativas de afirmação de padrões mais avançados de promoção e proteção dos direitos humanos na sociedade brasileira. Na segunda parte, é feita uma análise do encaminhamento dessa agenda no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. As fontes utilizadas foram documentos oficiais do governo, textos organizados por segmentos específicos da sociedade civil e artigos acadêmicos. Na conclusão, são apresentados os principais impasses dessa agenda e as críticas às visões economicistas que empobrecem a concepção integrada de direitos humanos, que orienta o ensaio.

Palavras-chave: Direitos humanos. Democracia. Políticas públicas. Governo Lula.

Brazilian Human Rights Policy Strategy in the First Lula Government

Abstract: This article analyzes the political consequences of the general strategy that guided key federal human rights programs from 2003-2006. The first part of the text discusses issues considered to be central for a consideration of the trajectory of human rights in Brazil, beginning with the authoritarian regime (1964-1985). The objective is to locate the victories and defeats that marked attempts to affirm more advanced standards of promotion and protection of human rights in Brazilian society. The second portion analyzes the promotion of this agenda in the first government of President Luís Inácio Lula da Silva. The sources used were official government documents, texts organized by specific segments of civil society and academic articles. In conclusion, it presents the main impasses of this agenda and the criticisms of the economist visions that weaken the integrated concept of human rights that guide the essay.

Key words: Human rights. Democracy. Public policies. Lula government.

Recebido em 15.03.2011. Aprovado em 24.05.2011.

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir em caráter preliminar as consequências políticas para a presença do tema dos direitos humanos na esfera pública no Brasil, considerando a estratégia geral que orientou os programas-chave no âmbito do Governo Federal nessa área, no quadriênio 2003-2006. A avaliação deste tema – na perspectiva aqui apresentada – atende a uma necessidade imposta pela mudança de enfoque e de estratégia observada no Governo Federal, a partir de 2003. O texto orienta-se nos planos político e normativo pela compreensão dos direitos humanos como indivisíveis, universais e interdependentes, conforme conceituação contemporânea inserida nos principais instrumentos nacionais e internacionais de promoção e proteção desses direitos, especialmente após a Conferência de Viena¹.

O escopo do artigo não tem como perspectiva um balanço global e pormenorizado do amplo conjunto de políticas públicas que impactam a agenda de direitos humanos no país. Seu objetivo maior é responder se a nova orientação adotada pela administração Lula, depositária de uma grande expectativa, forjada por laços históricos com os movimentos sociais e a comunidade brasileira de direitos humanos, favoreceu, ou não, o desenvolvimento do tema na esfera pública, como um indicador de mudanças democráticas qualitativas.

A análise estrutura-se na convicção da importância do tema e na constatação de inexistência de outros estudos desse período recente dos direitos humanos no Brasil. Trata-se, assim, de um ensaio exploratório, sem base empírica, oriunda de pesquisa geradora de dados primários. Utiliza, como referencial teórico, autores que articulam o tema à literatura contemporânea sobre democracia, com enfoque na transição política. Apóia-se, também, em documentos oficiais disponíveis e em análises produzidas por organizações da sociedade civil.

1 Os Antecedentes e o contexto

Algumas questões são centrais para se pensar a trajetória dos direitos humanos no Brasil a partir do fim do regime autoritário (1964-1985) e sua relação com os desafios colocados à consolidação da democracia no país. Considera-se pertinente contextualizar e esclarecer as dinâmicas e os desafios específicos dessas questões para se compreender melhor o papel desempenhado nesse período pelas tentativas de afirmação de padrões mais avançados de promoção e proteção aos direitos humanos na sociedade brasileira.

Em relação aos direitos humanos, a qualidade da democracia brasileira é muito baixa. Desde a retomada da democracia, em 1985, as violações, associadas es-

pecialmente ao direito à vida, têm sido constantemente relatadas por organismos governamentais, mais frequentemente, por não governamentais, domésticos e externos. A impunidade prevalece como norma e a punição dos violadores como exceção. Em vez da “força da lei” impera a “lei da força”. A persistência desse padrão afeta diretamente a reconstrução democrática. Convivem, simultaneamente no Brasil, no plano político e cultural, formas não democráticas de mediação política e social que permeiam a sociedade e o Estado com práticas modernas de democracia (PANIZZA; BRITO, 1998). Essas formas não democráticas têm prevalecido, apesar dos significativos avanços políticos e institucionais verificados no país, desde a retomada do processo democrático em 1985. Avanços que não são poucos e que alteraram radicalmente a posição do Governo Federal no plano interno e externo.

Existem, porém, obstáculos estruturais que desafiam o Brasil em sua tentativa de obter sucesso na implementação desse novo padrão para os direitos humanos. Desde o retorno da democracia, observa-se uma nítida tensão entre o Estado federal que foi pró-ativo em relação a esses direitos humanos e os governos estaduais que têm falhado ao não garanti-los, tendo sido muitas vezes seus principais violadores, através de suas forças de segurança. Continuam intocadas as estruturas do regime autoritário nas polícias e no sistema de Justiça, que resistem a mudanças institucionais. Existe, portanto, uma distância enorme entre a realidade doméstica e as responsabilidades internacionais, assumidas pelo Brasil nessa área.

Trata-se de um desafio que possui componentes políticos também complexos, que envolvem o próprio pacto federativo. Não é suficiente a chamada “vontade política” do Governo Federal, que acaba assumindo o maior ônus do problema perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional. Existem dificuldades institucionais e constitucionais conhecidas. A Constituição brasileira estabelece divisões rígidas entre o que o Governo Federal pode fazer e o que é da competência dos governos estaduais, como a organização da polícia. O Estado violador manifesta-se essencialmente nas diversas unidades da federação onde se concentra a maioria esmagadora das tropas policiais, cadeias e unidades de guarda. Como se sabe, é grave a falta de diligência ou competência das autoridades judiciais para investigar e julgar violações de direitos humanos nos estados.

Esses obstáculos políticos e institucionais dificultam ainda mais o tratamento de uma questão imperativa trazida pelo crescimento da violência que coloca a segurança pública como um dos principais dilemas da sociedade brasileira nos últimos anos. Nesse caso, é necessário partir do princípio de que se trata de um fenômeno com múltiplas faces, que não tem explicação possível a partir de uma única abordagem. Esse não é um problema exclusivo do Brasil, sua manifes-

tação é mundial e confronta em todas as sociedades o maior ou o menor grau de eficiência de suas instituições. As estatísticas das últimas décadas nos Estados Unidos e na Europa revelam o crescimento dos crimes, com grande incidência daqueles que envolvem grave ameaça à integridade física dos indivíduos (ADORNO, 1999).

Um drama brasileiro no processo de consolidação democrática parece residir exatamente na fragilidade tanto das estruturas sociais quanto das instituições políticas, conforme sugere Adorno (2001), que nos últimos anos não têm tido capacidade de oferecer respostas à altura dos novos desafios revelados nessa área. Parafraseando Adorno (2001), o cenário da violência no Brasil na década de 1990 pode ser descrito em três grandes modalidades.

1. O crime comum, em que é notória a explosão da criminalidade urbana, que vai desde a ameaça à integridade física das pessoas até a retirada de suas vidas, com taxas epidêmicas, conforme revelam os números levantados por Cardia (2001). As principais vítimas desses homicídios são os jovens do sexo masculino, na faixa etária entre 15 e 24 anos, pobres e habitantes da periferia das grandes cidades.
2. Violações de direitos humanos. Nessa modalidade é preocupante a prática sistemática de espancamentos, torturas, massacres em instituições de guarda, de tutela de presos, sucessivos massacres nos confrontos entre forças policiais e trabalhadores e em ações repressivas dessas forças em favelas, linchamentos, execuções sumárias, grupos de extermínio e conflitos violentos no campo.
3. Conflitos interpessoais. Observa-se também nesse período incidência crescente de conflitos no âmbito das relações entre as pessoas com registro, entre outras modalidades, da violência doméstica, violência contra mulheres, contra crianças, no trânsito e nas relações de vizinhança.

Diante desse cenário, que apresenta evidentes alterações no perfil da violência e que coloca novos e difíceis desafios, foi bastante tímido o desenvolvimento das instituições do Estado para respondê-los, garantindo padrões melhores de proteção aos direitos. Ao contrário, completa Adorno (2001, p. 112): “[...] nos anos 90 houve uma grande crise no sistema de Justiça criminal. A violência mudou o perfil, tornou-se mais intensa, e o modelo de Justiça permaneceu ancorado e preso ao modelo de Justiça que temos há trinta ou quarenta anos.”

A amplitude dessa questão não permite soluções isoladas para proteger os direitos humanos e, ao mesmo tempo, garantir a segurança aspirada pela sociedade. É evidente no Brasil a necessidade de impor limites ao poder do Estado, coibindo práticas arbitrárias nas políticas de repressão e controle da ordem

pública, e, igualmente, faz-se necessário criar políticas capazes de controlar os crimes violentos, protegendo as pessoas no espaço doméstico e nas ruas.

O empenho do Executivo em promover e articular políticas públicas de direitos humanos iniciou-se no Brasil durante o primeiro mandato Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), através do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Inicialmente, o órgão do governo encarregado pela implementação do programa foi a Secretaria de Cidadania do Ministério da Justiça. Essa competência foi transferida para a Secretaria de Direitos Humanos, criada para fortalecer a implementação do programa. Embora formalmente vinculada ao Ministério da Justiça, essa secretaria, na prática, teve, em sua primeira fase de atuação, um *status* político diferenciado, até ser transformada em Secretaria de Estado. A estratégia durante os dois mandatos do presidente Cardoso (1995-2002) foi promover ações gerais do PNDH, a partir dessa Secretaria, sendo que o próprio programa chegou a ter uma segunda fase (não implementada)² com foco nos direitos econômicos, sociais e culturais.

No primeiro mandato do presidente Lula, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos foi mantida, mas com a perspectiva de articular o tema dos direitos humanos dentro das outras agências estatais. Além disso, foram criadas duas outras secretarias específicas com o mesmo *status*. Uma com foco nos direitos das mulheres e outra voltada para a questão racial³. Tal mudança, à primeira vista, oferece vantagens e riscos para a consolidação do tema dos direitos humanos. Especialmente para a construção de uma perspectiva, ainda não consolidada no Brasil, de incorporação desses direitos como uma variável analítica para a formulação de políticas públicas. Uma possível vantagem seria o próprio reconhecimento da importância dessa temática, a partir da definição de três agências no primeiro escalão governamental. Ao mesmo tempo, observa-se claramente o risco de dispersão da temática na arena pública, como um tema aglutinador de políticas, além de uma possível perda simbólica que vinha se consolidando.

A expectativa em relação ao governo Lula nesse tema apresentava não somente elementos de impasses, mas, também, articulações políticas promissoras na sociedade civil e na sociedade política. A sociedade civil brasileira de direitos humanos tornou-se altamente internacionalizada. Passou a participar ativamente de redes transnacionais, contribuindo com a expansão global desses direitos e a nutrir-se das possibilidades de ação nos fóruns internacionais abertos e no sistema internacional e regional de proteção. Esse envolvimento foi fundamental para fazer avançar, no plano interno, os compromissos do Estado com o monitoramento internacional. Essa dinâmica foi um dos fatores decisivos para os avanços no posicionamento do próprio Estado em relação à proteção

dos direitos humanos. Ficou cada vez mais tênue a fronteira entre o que era interno e externo nessa relação. A adesão brasileira aos tratados e a nova prática de abordar de forma transparente as violações, abrindo-se para o sistema internacional de supervisão, foram uma virada decisiva para os direitos humanos no país.

A despeito das violações que se mantêm em um padrão inaceitável para um regime democrático, observam-se outros movimentos positivos para a afirmação dos direitos humanos no país. Os avanços institucionais foram significativos. Novas leis foram adotadas, consagrando importantes direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por exemplo, foi responsável pela criação de uma ampla rede de proteção e assistência à criança e ao adolescente. O fato de o Estado incorporar a gramática dos direitos humanos é também altamente significativo para a democracia. Os direitos humanos passaram a habitar documentos oficiais do Estado em todas as esferas, inclusive na Magistratura e no Ministério Público.

A vitória de Lula nas eleições de 2002 despertou enorme expectativa de novas conquistas. Afinal, a maioria esmagadora das organizações da sociedade civil que compõe esse movimento tem fortes ligações políticas com o bloco de esquerda que apoiou Lula em três sufrágios presidenciais anteriores. Essa comunidade manteve laços com a gestão Cardoso no tema dos direitos humanos, fazendo contraponto às forças conservadoras, mas sem abandonar suas ligações políticas e ideológicas com Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Era natural, portanto, que a agenda de direitos humanos no país desse um salto de qualidade. Mas quais foram as principais consequências da estratégia adotada por Lula em seu primeiro mandato para a trajetória geral da afirmação dos direitos humanos no país? A hipótese é que, ao contrário das previsões otimistas, houve certo esvaziamento do tema na esfera pública e, também, pelo predomínio de uma visão economicista em prejuízo de uma abordagem ampla que reafirmasse a importância estratégica dos direitos civis ao lado dos direitos econômicos, sociais e culturais. Não há como pensar essa agenda fora do processo de consolidação democrática, que requer a remoção de entraves para o exercício da cidadania e a afirmação de uma esfera pública que altere o modelo vigente de democracia sem cidadania (PINHEIRO; SOUZA, 2000).

2 Um balanço preliminar da gestão Lula

A chegada de Lula à presidência gerou, naturalmente, enormes expectativas na comunidade brasileira de direitos humanos. Sua vitória eleitoral, após três derrotas consecutivas, grosso modo, pode ser atribuída a

dois processos simultâneos. Pelo lado conjuntural, insere-se em um movimento mais amplo de vitória eleitoral em vários países da América Latina das forças políticas de esquerda, centro-esquerda e nacionalistas que se opuseram às “políticas de modernização”, em voga na região nos anos 1990, politicamente carimbadas de “Consenso de Washington”. Por outro, representou, também, o triunfo de um conjunto difuso de movimentos sociais e civis, hegemônicos pela esquerda brasileira, após um longo processo de acúmulo de forças⁴, iniciado na fase final do regime militar.

A realidade de governar um país complexo e cada vez mais relevante, no contexto político e econômico global, em pouco tempo, evidenciou as dificuldades de grandes transformações na sociedade brasileira, especialmente com a ausência de um projeto mais claro de como realizar essas mudanças e a disposição de arriscar o poder por elas. O novo governo, a despeito de possuir um enorme capital político e de ser depositário de fortes expectativas de mudanças, não tinha no início do primeiro mandato – e continuou a não ter ao longo dele – um novo projeto para o país no sentido de transformações mais substantivas. Na prática, inverteu um dos paradigmas que marcou a esquerda ao longo do século 20 em relação à reforma e à revolução. Lula chegou ao poder pronto para buscar algo que não fosse “nem reforma, nem revolução”. Sem teoria revolucionária não há política revolucionária, ensinava Lenin nas duas primeiras décadas do século passado. O mesmo se aplica para quem ousa fazer reformas em qualquer sociedade, limitando privilégios, distribuindo melhor as riquezas e ampliando as liberdades e os direitos, ou seja, sem teoria reformista não há política de reformas. A saída encontrada pela administração Lula foi refazer suas alianças políticas e sociais e aproveitar as oportunidades da conjuntura econômica favorável para ganhar a confiança de importantes grupos econômicos setoriais e ampliar sua base de apoio popular por meio de ampla política social compensatória⁵.

As contradições foram muitas e responsáveis por avanços em alguns temas e retrocessos significativos em outras áreas estratégicas. Pelo menos duas delas merecem análises específicas que não cabem ao escopo deste artigo: meio ambiente e reforma agrária. O curioso é que tudo se processou em um contexto de grandes eventos participativos. O Estado se abriu ainda mais para uma interlocução com a sociedade na discussão da agenda política do país, mas arbitrou ao sabor da conjuntura e da melhor conveniência como todo-poderoso nos moldes do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1970, ignorando pautas acordadas.

Assim, a política de governo Lula em seu primeiro mandato foi, também, marcada por essas contradições. Por isso, um balanço geral dessa política não é simples, especialmente pela amplitude das ações

de políticas públicas que impactam esses direitos. Certamente, inúmeros exemplos na área social, educação, cooperativismo e crédito à pequena produção e grupos específicos, educação para os direitos humanos, entre outros, podem ser citados como referências positivas. Mas esta análise tem como objetivo compreender alguns pontos que parecem decisivos para pautar, na esfera pública, o tema dos direitos humanos, encarado como compromisso de reformas e afirmação de velhos e novos direitos, especialmente dos direitos civis que constam da plataforma elaborada a partir do diálogo entre Estado e sociedade da segunda metade da década de 1990. Para processar essa análise preliminar, é preciso confrontar alguns dados de organizações que monitoram os direitos humanos no país com as informações oficiais disponíveis nas três secretarias de Estado que cuidam do tema no governo. A análise será feita em duas etapas. Na primeira, será considerado um conjunto resumido das ações governamentais previstas. Na segunda, será analisada somente a tentativa de implementação de uma política nacional de segurança pública, que permita exemplificar em uma escala maior as dificuldades estruturais e políticas encontradas para a realização de reformas.

Uma primeira observação sobre os dados oficiais disponíveis diz respeito à ausência de uma clareza sobre como encaminhar a agenda acordada com a sociedade. A Secretaria de Estado de Direitos Humanos não consolidou uma estratégia ao longo do primeiro mandato nem efetuou um balanço geral desse período. Isso não quer dizer que não trabalhou em várias ações. Ao contrário, teve ações importantes, como em casos de trabalho escravo e violência no campo, e procurou efetivar sua política por dentro do conjunto de agências do Executivo, buscando construir parcerias.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada no primeiro dia do governo Lula e teve como estratégia inicial a mobilização das mulheres brasileiras por meio de conferências locais que movimentaram em todo o país aproximadamente 120 mil participantes no processo de realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em julho de 2004. Essa conferência aprovou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com oito eixos orientadores: igualdade e respeito à diversidade; equidade; autono-

mia das mulheres; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos; participação; e controle social. Somente em 2005, esse plano foi consolidado e divulgado como compromisso de ações setoriais. Não foi disponibilizado, porém, um balanço detalhando a implementação dessas ações, com indicadores.

A Secretaria de Promoção da Igualdade Racial disponibilizou uma avaliação mais sistemática de suas ações ao longo do primeiro mandato Lula. Consolidou sua estratégia em uma Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Pnpir), baseada em três eixos temáticos. No eixo Quilombo⁶ e outras Comunidades Tradicionais, desenvolveu ações para as comunidades tradicionais afrodescendentes, comunidades religiosas de terreiro, indígenas e ciganas, além de ações de segurança alimentar. No eixo Políticas de Ações Afirmativas, a secretaria teve ações nas áreas de educação para cidadania, geração de renda, saúde e cultura. E no terceiro eixo, buscou fortalecer o diálogo internacional na formulação de Políticas e Relações Multilaterais (BRASIL, 2007).

Um olhar para o rol de ações nas três secretarias de Estado evidencia uma adesão incontestável do governo Lula com a continuidade da agenda positiva de direitos humanos, definida pelo diálogo construído pelo Estado e a sociedade durante os dois mandatos do presidente Cardoso. Porém, o governo não conseguiu colocar em prática muitas dessas ações em um patamar mais elevado, como esperava a sociedade civil organizada. Uma das principais apostas era quanto à inserção das mais de cinco centenas de

ações previstas no PNDH II (BRASIL, 2002) em metas definidas no orçamento federal. Esse caminho foi definido no último ano do governo Cardoso, por ocasião do lançamento dessa segunda versão do programa. Segundo esse roteiro, mantido pelo governo Lula, o PNDH II seria implementado, a partir de 2002, com recursos orçamentários previstos no Plano Plurianual (PPA 2000-2003) e na lei orçamentária anual. No decorrer de 2003, esse processo seria aperfeiçoado no sentido de influenciar o Plano Plurianual 2004-2007 (BRASIL, 2003).

O monitoramento sistemático de algumas das ações, efetuado por um conjunto de organizações civis que têm como focos setoriais os direitos humanos no país, mostrou que houve certa dispersão da agenda, além

O novo governo, a despeito de possuir um enorme capital político e de ser depositário de fortes expectativas de mudanças, não tinha no início do primeiro mandato – e continuou a não ter ao longo dele – um novo projeto para o país no sentido de transformações mais substantivas.

de um abandono de muitos programas estratégicos, com destaque para os direitos civis. Em setembro de 2005, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), uma ONG altamente capacitada tecnicamente para a análise de políticas públicas e inserida nas principais redes globais de direitos humanos, lançou uma nota técnica, alertando para esses retrocessos.

A análise do Inesc foi efetuada a partir de três questões. A primeira avaliava a implementação do PNDH II. De acordo com os dados do Inesc na revisão do PPA 2004-2007, sem consulta aos atores civis, o governo revisou sua política geral, suprimindo 30 programas dos 87 voltados para a proteção dos direitos humanos previstos no PNDH II de 2002. A segunda questionava se a previsão e a execução orçamentária condiziam com as políticas públicas para os direitos humanos. De acordo com essa análise, a situação naquele momento era alarmante, pois dos 57 programas mantidos, 19 tiveram menos de 10% de execução dos recursos previstos. A conclusão era que os programas governamentais estavam muito mal geridos, não sendo prioridade na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, não tinham execução contínua, o que dificultava a construção de um sistema de reparação e promoção desses direitos no país.

A terceira indagação do instituto era quanto à influência do *status* institucional da Secretaria Especial de Direitos Humanos na gestão das políticas gerais da área. E a avaliação era negativa em relação aos primeiros dois anos e meio, com pouco avanço na consolidação de políticas existentes e na criação de novos paradigmas. Como nota positiva, o Inesc destacava ações para a proteção de defensores de direitos humanos; o sistema disque direitos humanos; a criação do Programa Brasil sem Homofobia; e as ações de educação em direitos humanos. Mas ressaltava que todas essas políticas esbarravam na baixa previsão orçamentária, no contingenciamento dos gastos públicos e na dificuldade de articulação com a sociedade civil organizada. O instituto questionava, também, a tentativa feita em janeiro de 2005 pelo Secretário de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, de recuar nos acordos gerais construídos no processo de conferências nacionais de direitos humanos, reduzindo o foco de sua secretaria somente para os direitos civis e políticos. A conclusão da análise do Inesc era que a chegada de um governo de centro-esquerda ao poder não havia alterado a realidade de execução de políticas públicas de direitos humanos no Brasil, mantendo-se o mesmo padrão de violação desses direitos (INESC, 2005).

Análises dessa natureza são sempre passíveis de erros, especialmente se concentram parte significativa dos argumentos na análise de execução orçamentária em um determinado período do ano. Mas o Inesc e outras organizações realizaram uma análise mais apurada de aspectos quantitativos e qualitativos, cobrindo quase a totalidade do primeiro manda-

to Lula, a partir de alguns programas específicos e simbólicos. E, também nessa perspectiva, o balanço indica que não houve mudanças substanciais⁷.

Para o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), entidade que reúne, em centenas de organizações em todas as regiões do país, a experiência de condução dessa política no primeiro mandato Lula, mostrou que o programa precisava ser revisito, pois havia uma lacuna em relação à promoção desses direitos, além de um aumento do quadro de violações. De acordo com a análise da coordenadora nacional do MNDH, Queiroz (2006), ocorreu um vazio em termos de plano de ação, que dificultou o mapeamento e o monitoramento das ações, além do fato de estas terem ficado cada vez mais desvinculadas do orçamento público federal.

A análise mais positiva nesse conjunto de artigos foi feita pela pesquisadora Aune (2006) que analisou a política nacional de educação em direitos humanos. Segundo ela, a criação, em 2003, do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos foi um avanço importante para o desenho de políticas nesse tema. Essa iniciativa envolveu a sociedade e o governo na promoção de direitos abordando a importância da discussão sobre diversidade sexual e combate à violação dos direitos humanos de gays, lésbicas, transgênicos e bissexuais. Tais ações contribuíram para o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, em 2004. Essa política teve ainda o mérito de envolver o Ministério da Educação na discussão de processos formais e não formais de educação em direitos humanos.

A análise mais negativa foi quanto ao retrocesso ocorrido em relação ao trabalho de prevenção à tortura e ao sistema de proteção a testemunhas. Esse trabalho, compartilhado entre Estado e organizações da sociedade civil, contou com iniciativas vitoriosas durante a administração Cardoso. No caso do combate à tortura, inserido no Programa Garantia do Direito à Justiça do PNDH II, a campanha contava com uma central nacional que absorvia e organizava as informações do disque denúncia, do sistema SOS Tortura, que contava com 24 centrais estaduais. Entre outubro de 2001 e janeiro de 2004, esse sistema recebeu 26.587 ligações e registrou 2.532 alegações de tortura, crimes de tortura e crimes correlatos em seu banco de dados (WILLADINO, 2006). Em 2004, o governo encerrou o convênio com o MNDH, que operava o sistema, prometendo substituí-lo por um novo sistema "Disque Direitos Humanos", mas não cumpriu a promessa. Em relação ao Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (Provita), ocorreu uma diminuição de recursos e o Estado continuou deixando a maior responsabilidade nas mãos das organizações da sociedade. Quando esse programa surgiu, em 1996, não havia confiança suficiente nos órgãos estatais para viabilizá-lo, mas a Lei n. 9.807/99 (BRASIL, 1999)

definiu um novo marco legal sobre o papel das instituições públicas.

Outras contradições também contribuíram para minar um dos principais projetos do primeiro mandato Lula em relação aos direitos civis: a proposta de uma nova Política Nacional de Segurança Pública, elaborada durante sua pré-campanha presidencial. Trata-se de um tema paradigmático, que envolveu as dificuldades de formação de uma coalizão política no país para a remoção de entraves autoritários que se mantinham intactos e que ainda não foram resolvidos no processo de transição para a democracia.

Soares (2007) narra em detalhes as sucessivas tentativas e derrotas de construção de uma política sólida nessa área no Brasil, após o processo constituinte de 1988, especialmente nas duas administrações Cardoso e no primeiro mandato Lula. Sua conclusão pessimista é que a transição democrática ainda não chegou à segurança pública. Assim, continua-se a testemunhar no cotidiano os traços do passado obscurantista e a negar a cidadania, principalmente, aos mais pobres. Na mesma linha desse argumento, Zaluar (2007) identifica na inércia institucional um dos eixos explicativos das violações persistentes aos direitos civis, além da ineficácia do sistema de Justiça, com suas raízes históricas e a articulação com o campo político. Para essa autora, o fracasso da segurança pública mostra que se vive, ainda, um processo de democratização inacabado.

Zaluar (2007) preocupa-se com os processos institucionais de longa duração, que, no caso brasileiro, moldaram as práticas de violência policial contra os mais pobres e, também, as práticas violentas entre grupos sociais, em uma sociedade precariamente governada pela lei e em um Estado que jamais obteve o monopólio legítimo da violência. Tal experiência mostra o predomínio de um hiato entre os direitos formalmente normatizados e os realmente praticados. Por isso, é necessário sempre buscar compreender os processos sociais e as regras implícitas no comportamento dos atores.

E, se essa inércia já era um problema político institucional há duas décadas, quando passou-se a, pelo menos, discutir o cotidiano de violência em um contexto democrático, ela se agrava frente aos novos processos sociais em curso e à reprodução de outros fenômenos seculares. Entre os exemplos citados por Zaluar (2007) para se compreender a dimensão desse problema para a democracia brasileira e a enorme resistência às necessárias reformas e democratização do Estado, alguns merecem ser destacados e analisados. Um primeiro desafio diz respeito à compreensão tardia no país sobre o impacto do crime como negócio globalizado.

A existência de uma prática de corrupção institucional e a ineficácia do sistema de Justiça contribuíram no Brasil para a expansão e o fortalecimento do tráfico de drogas e de seus laços com as institui-

ções legais. Conectado a esse primeiro desafio, particularmente pelo impacto provocado pelo crime organizado em torno das drogas nas áreas mais pobres das grandes e médias cidades, consolidou-se um padrão de relação de não respeito aos direitos civis dos cidadãos por parte das polícias. Estas forças que foram totalmente militarizadas durante o regime militar, não tiveram seu papel revisto. E, em função da complexidade de interesses políticos, institucionais e eleitorais, qualquer tentativa para sua reorganização em uma lógica democrática e atualizada com a agenda dos direitos humanos é sempre bloqueada. Foi assim, nos tímidos ensaios de reforma na administração Cardoso e, também, no primeiro mandato Lula, quando uma proposta de maior envergadura foi elaborada, começou a ser implementada, mas também naufragou.

É provável que o recuo tenha ocorrido por um cálculo político antecipado que levou o governo Lula a abdicar da liderança nesse tema estratégico para os direitos humanos no Brasil. Essa é a explicação principal de Soares (2007)⁸. Segundo ele, o governo avaliou que um maior protagonismo na reforma institucional da segurança pública implicaria expor-se à opinião pública, assumindo riscos políticos, entre os quais o desgaste de curto prazo seria inevitável. A resposta de Soares (2007), porém, explica apenas parcialmente os motivos do recuo. Existem questões mais profundas por trás da apatia da sociedade civil e da sociedade política no Brasil em relação a uma agenda de reformas democráticas mais profundas, capazes de consolidar uma cidadania mais ativa, na qual o exercício dos centenários direitos civis seja uma condição básica. Para isso, é necessário compreender melhor o impacto do “reprocessamento” neste contexto atual de fragmentação social, fragilidade do Estado e ausência de capacidade de direção política por parte dos partidos para garantir essas reformas (NOGUEIRA, 2009).

Conclusão

Melhorar os padrões de promoção e proteção aos direitos humanos continua sendo um dos desafios à consolidação democrática no Brasil. Desafios que vão exigir muito mais em termos de renovação e fortalecimento da sociedade e do Estado democrático. Não é, felizmente, uma tarefa a começar. Na década de 1990, emergiram movimentos e ações de vulto mostrando potencial para reverter tendências negativas. E, especialmente em relação à experiência de implantação do PNDH, está colocada a necessidade de estudos específicos qualitativos e quantitativos para uma melhor compreensão de seu impacto. Não restam dúvidas, porém, quanto ao seu papel positivo na consolidação dos direitos humanos enquanto um tema relevante da agenda política nacional do país.

O avanço dessa agenda, porém, não é simples. Inúmeros obstáculos colocam-se diante de direitos históricos e emergentes. No primeiro caso, os programas que conformam a chamada rede de proteção social, ao lado das importantes políticas públicas universais, ainda estão longe de romper o padrão brasileiro de desigualdade. A questão da redistribuição de ativos (reforma agrária e taxaço de fortunas, por exemplo) nem como tabu permanece no horizonte. Simplesmente sumiu da agenda. No segundo caso, direitos que finalmente emergem para tratar de opressões seculares (gays, lésbicas, saúde reprodutiva das mulheres, entre outros) encontram fortes resistências no conservadorismo moral-religioso que controla uma parcela decisiva do eleitorado e do Parlamento. Conservadorismo semelhante trava as reformas necessárias nas instituições que tratam da segurança pública.

Esses impasses expressaram-se claramente na agenda de direitos humanos no primeiro mandato Lula. Assim, foi possível observar tanto avanços quanto recuos em temas específicos. Até aí, tudo bem, e a melhor postura é defender os inegáveis avanços e criticar os recuos, pois são os resultados reais do conflito democrático. Dois aspectos, contudo, merecem atenção no terreno político e na compreensão do discurso oficial sobre esse período. No primeiro, ficou evidente o recuo governamental em temas que incomodam além do aceitável o *establishment* conservador. No segundo, encontra-se um discurso que revela uma hierarquização dos direitos em prol dos sociais e econômicos (onde os ganhos sem dúvidas foram maiores), em prejuízo dos direitos civis e políticos. E essa postura equivocada, tanto do governo Lula quanto de algumas organizações da sociedade civil, tem raízes mais profundas no posicionamento diante da democracia como valor universal ou instrumental, que não é possível desenvolver aqui, mas que merece uma crítica teórica e política. Trata-se de uma visão que empobrece a concepção integrada de direitos humanos, fazendo concessões danosas ao economicismo.

Referências

- ADORNO, S. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social* – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- _____. Estratégias para a paz: políticas públicas de combate à violência. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 5, 2001. *Relatório...* Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, p. 107-115.
- AUNE, M. C. Política nacional de educação em direitos humanos. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Direitos humanos no Brasil: mais* intenção do que ação. Brasília: Inesc/MNDH/BAHÁ'Í, 2006, p. 10-12.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9807.htm>. Acesso em: 12 dez. 2010.
- _____. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos, 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2010.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007. 2003. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2011.
- _____. Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Relatório de gestão (2003-2006). Brasília, 2007.
- CARDIA, N. Faces da violência e caminhos da paz. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 5, 2001. *Relatório...* Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, p. 75-81.
- INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos. *A política de direitos humanos no Brasil: um caminho de pedras*. Nota Técnica, n. 99. Brasília: Inesc, 2005.
- NOGUEIRA, M. A. O ano político de 2009 e os princípios ausentes. *Política democrática. Revista de Política e Cultura*, Brasília, n. 23, p. 69-75, 2009.
- PANIZZA, F.; BRITO, A. B. de. The Politics of Human Rights in Democratic Brazil: “a lei não pega”. *Democratization*, London, v. 5, p. 20-51, Winter, 1998.
- PINHEIRO, P. S.; SOUZA, L. A. F. *Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias: o caso brasileiro no contexto internacional: balanço e perspectivas*. São Paulo: NEV, 2000. Digitado.
- QUEIROZ, R. PNDH: um plano a ser revisto. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Direitos humanos no Brasil: mais intenção do que ação*. Brasília: Inesc/MNDH/BAHÁ'Í, 2006, p. 5-6.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez., 2007.
- WILLADINO, R. Prevenção e combate à tortura. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Direitos humanos no Brasil: mais intenção do que ação*. Brasília: Inesc/MNDH/BAHÁ'Í, 2006, p. 7-9.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49, set./dez., 2007.

Notas

- 1 *II Conferência Global das Nações Unidas sobre Direitos Humanos*, realizada em Viena, em junho de 1993. Nela foi consagrado, no sistema multilateral, o conceito de universalidade, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.
- 2 O processo de revisão do PNDH, visando conferir maior ênfase aos direitos econômicos, sociais e culturais (PNDH II), iniciou-se no segundo semestre de 2000, mas só foi concluído em 15 de março de 2002. Quando foi lançado ficou praticamente como uma agenda para o governo que seria eleito naquele ano. Em sua apresentação constava, inclusive, sugestão de incorporação de suas propostas ao Plano Plurianual (PPA, 2004-2007).
- 3 Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).
- 4 A expressão aqui utilizada não tem o propósito de afirmar a ideia clássica de alguns textos marxistas ortodoxos que advogam a miragem de um acúmulo de forças linear até a “tomada” final do poder. Tampouco uma versão gramsciana, mais sofisticada, de disputa de hegemonia. Apenas registra que a sociedade brasileira, nos últimos 20 anos, organizou-se por diversos caminhos e majoritariamente em oposição à lógica de reprodução histórica excludente. E, ainda, que esse processo teve hegemonia política da esquerda, especialmente do partido do presidente Lula, o PT.
- 5 O carro-chefe dessa política foi o Programa Bolsa Família, que concede dinheiro direto para 11 milhões de famílias, atingindo 45 milhões de pessoas em todos os municípios do país, e que foi decisivo na reeleição do presidente. Trata-se de um programa que guarda similaridade com outros existentes em diversos países da América Latina, como o Progreso do México. Todos eles com aspectos positivos em relação à garantia de mínimo alívio para a sustentação da população mais pobre no contexto das sucessivas crises da região, mas também com elevado potencial de cooptação política e interdição de um debate mais amplo sobre os direitos de cidadania.
- 6 O conceito de comunidades remanescentes de quilombo, que na Constituição brasileira se refere às terras das comunidades afrodescendentes que se rebelaram contra a escravidão, está sendo revisto a partir de uma discussão mais complexa sobre identidade.
- 7 O documento que apresenta esse balanço, através artigos setoriais de pesquisadores, *Direitos humanos no Brasil:*

mais intenção que ação, foi organizado pelo Inesc, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos e pela Comunidade Bahá'í, em junho de 2006.

- 8 O autor foi também elaborador do plano e membro do governo Lula no primeiro ano de seu mandato, em 2003.

Wellington Lourenço de Almeida

almeidawellington@uol.com.br

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)

Professor Adjunto de Ciências Sociais na Universidade de Brasília (UnB)

Pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (Ceag/UnB)

UnB – Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública

Biblioteca Central – 2º andar

Campus Darcy Ribeiro – Asa Norte

Brasília – DF

CEP: 70910-900